

Review-essay af Jørgen Goul Andersen

Komparativ velfærdsstatsforskning

Komparativ velfærdsstatsforskning er en disciplin, der nærmest er eksploderet inden for de sidste 10 år. Dette review essay præsenterer nogle typiske eksempler og diskuterer herud fra nogle tendenser og problemer i den aktuelle forskning, først og fremmest tendensen til underbetoning af det politiske - ideer og interesser, institutioner og aktører.

Komparativ velfærdsstatsforskning er en ret ung disciplin. Der er flere forløbere, specielt Richard Titmuss, samt Hugh Heclo, hvis banebrydende bog om *Modern Social Policies in Britain and Sweden* fra 1974 også kunne kandidere til titlen. Men ofte regnes Harold Wilensky's *The Welfare State and Equality* fra 1975 som en slags start. Den repræsenterer en funktionalistisk konvergensteori, som grundlæggende ser velfærdsstaten som bestemt af omgivelserne. I kølvandet herpå fulgte en stribe kvantitative undersøgelser af determinanter for de offentlige udgifters størrelse og udvikling, mens disciplinen i europæisk sammenhæng fik et skub fremad med Peter Flora-netværkets historisk-institutionelle analyser i storværkerne *State, Economy and Society in Western Europe* og *Growth to Limits* fra hhv. 1983 og 1986. Størst betydning fik dog Gøsta Esping-Andersens *The Three Worlds of Welfare Capitalism* fra 1990, der videreud-

viklede Titmuss' begreber om forskellige velfærdsprincipper og kombinerede dette med teorier om klassemobilisering og -alliancer. Resultatet blev teorien om velfærdsstatssregimer, der påpegede sammenvævingen mellem økonomi og velfærdsstat, gjorde op med funktionalisme og konvergensteori, foruden at den samlede trådene fra de kvantitative og de historisk-institutionelle analyser, og fra begge sider af Atlanten.

Esping-Andersens bog blev samtidig kulminationen på interessen for velfærdsstatens opkomst og udvikling. Hovedinteressen har siden været rettet mod fremtiden, og perspektivet er blevet mere defensivt og pessimistisk, med fokus på velfærdsstatens nye "udfordringer". Men det fælles referencepunkt er fortsat Esping-Andersens tre idealtyper af velfærdsregimer og tilhørende 'path dependencies': Den liberale/anglosaksiske/residuale model med dens vægt på markedet og private forsikringer; den konservative/kontinentaleuropæiske/korporative socialforsikringsmodel; og den socialdemokratiske/skandinaviske universelle model.

Den komparative velfærdsstatsforskning er ikke en afsondret akademisk disciplin, men relaterer også sig i høj grad til de aktuelle velfærdsreformer - både

som forskningsobjekt og som en diskussion, man leverer præmisser til. Det er måske en del af baggrunden for, at "challenges" er blevet så populært som catchword - og måske også for, at disciplinen i dag ofte placerer sig temmelig tæt på dominerende problemdefinitioner. Det er kendetegnende for hovedstrømmen af publikationer fra 1999-2000, at de er blevet til under indtryk af de ofte barske tilpasninger til OMU-konvergenskravene og de tilsyneladende uløselige ledighedsproblemer i Europa i sidste halvdel af 1990'erne. Det giver en pessimistisk undertone, og det er direkte provokerende ment, når en af bøgerne har fået titlen "The Survival of the welfare State" (Kuhnle).

Typisk er ledemotivet, hvordan "gamle" velfærdsstater kommer under pres i nye omgivelser. To problemer eller "challenges" går igen i alle diagnoser: Finansiell overbelastning, navnlig som følge af stigende ældrebyrde, samt lav vækst, arbejdsløshed og marginalisering. Uden for Skandinavien, der var et par årtier forud, omfatter standard-listen også ændringerne i familien (kvinders erhvervsarbejde samt skilsmisser). Disse udfordringer ses som fælles for alle velfærdsstater, men velfærdsstater er svære at ændre og reagerer med inkrementale ændringer, bestemt af deres institutionelle set-up. Som Paul Pierson har formuleret det, ses "udfordringerne" typisk som "irresistible forces", der møder "immovable objects".¹ Det er i forlængelse heraf også et fællestræk, at ingen af publikationerne forudser nogen større konvergens som følge af EU-integration. Endelig er det et fællestræk, at den skandinaviske og den anglosaksiske velfærdsmodel ses som - hver på deres vis - mere økonomisk vel fungerende end den kontinentaleuropæiske - Maurizio Ferrera og Martin Rhodes taler ligefrem om "institutionelle patologier" i "contribution-heavy social insu-

rance systems"² Vi skal først se på et hovedværk, dernæst på nogle typiske samleværker, samlet fra et ganske stort udvalg.

Velfærdsregimer revisited

Gøsta Esping-Andersen's bog *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1999) tager ikke kun sigte på de omtalte udfordringer, men indeholder også en ret vidtgående reformulering af velfærdsstatsregime-teorien fra 1990. Denne reformulering omfatter for det første en betydelig udbygning af familie-aspektet, som reaktion på især den feministiske kritik. Det betyder bl.a., at begrebet de-kommodificering nu bliver suppleret med begrebet de-familialisering (pp.43-46), og at velfærdsstatens service-side inkorporeres i teorien, der tidligere - i lighed med de fleste andre - primært fokuserede på overførslerne. Det bringer i øvrigt også, noterer Esping-Andersen (p.87), Holland "på plads" som prototypisk konservativt regime, hvor overførslerne isoleret set kunne placere landet mindst lige så tæt på den socialdemokratiske model. Og så giver det Esping-Andersen anledning til - noget heroisk - at omdefinere den demografiske hovedtrussel mod velfærdsstaten - den stigende andel af ældre og dermed forbundne forsørgerbyrde - som en fertilitetstrussel (p.3), en "low-fertility equilibrium trap" (p.5), der bl.a. er en følge af manglende tilpasning af velfærdsstaten til kvinders erhvervsarbejde.

Mere implicit rækker nyformulieringerne faktisk videre. Det begynder med selve navnet, hvor Esping-Andersen ikke længere taler om velfærdsstatsregimer (med hovedvægt på stat-marked-dekommodificering), men om *velfærdsregimer*, der defineres som "the ways in which welfare production is allocated between state, market, and households" (p.73). Det ligger i logisk forlængelse af udbyg-

ningen af familie-aspektet, men åbner for en direkte dialog med andre approaches så som "velfærdspluralisme", "enabling state" o.l.³ - samt med Kuhnle, der i "The Survival of the Welfare State" sonderer mellem fire velfærdsstatstyper ud fra, hvordan de mixer stat, marked, familie og civilt samfund som velfærdsproducenter.⁴

Dernæst er det påfaldende, at Esping-Andersen nu i høj grad formulerer sin regimeteori som en teori om forskelle i håndtering (og definition) af *sociale risici* (pp.36-43; 75-85), et begreb, der var stort set fraværende i 1990-bogen. Det bringer dels Esping-Andersen på linje med en anden teoritradition⁵, dels giver det grundlag for at stille spørgsmålet om, hvor solidarisk en risikodeling, forskellige velfærdsordninger bygger på. Til gengæld må man spørge, om risikobegrebet ikke giver problemer, når man samtidig ønsker at inddrage serviceydelser. Mest problematisk er det dog, at *medborgerskabsbegrebet*, som på ret genial vis blev forbundet med de-kommodificering i 1990-bogen, er gledet i baggrunden i den nye bog, herunder også i diskussionen om marginaliseringen på arbejdsmarkedet.

Et sidste led i "three worlds revisited"-delen af bogen er undersøgelsen af, om tredelingen stadig holder, eller om man i tillæg bør operere med f.eks. en sydeuropæisk model og en "radikal" model (især Australien) eller andre. Dette besvares som tidligere med en række statistiske analyser, der rimeligt overbevisende demonstrerer, at tredelingen holder vand. Og så kan man i den lidt mere kuriøse afdeling i øvrigt bemærke, at Esping-Andersen denne gang tydeligere får præciseret forskellen mellem en dansk flat-rate folkepension og residuale flat-rate pensioner.⁶ Samt at arbejdsmarkedspensionerne og ændringerne i folkepensionen i Esping-Andersens øjne ikke

bringer Danmark nærmere den kontinentaleuropæiske model - som det nok er den fremherskende forestilling på Christiansborg - men derimod nærmere den *liberale* model (p.88).

Resten af bogen er helliget de nye udfordringer til velfærdsstaten, først og fremmest problemerne på arbejdsmarkedet, hvor Esping-Andersen i øvrigt har fået status som politisk rådgiver, bl.a. med oplæg til EU-topmøder mv. Han lægger sig relativt tæt op ad de "mainstream" økonomiske diagnoser fra OECD m.fl., som fremhæver det velkendte trade-off mellem lighed og beskæftigelse: Høj lighed, f.eks. i form af høje mindstelønninger, giver for få beskæftigelsesmuligheder for de lavproduktive. Til gengæld er Esping-Andersen også optaget af faren for et "low-wage, low-skill equilibrium" med høj beskæftigelse, men mange "working poor" som man kender fra USA. Dilemmaet er iflg. Esping-Andersen, at de nye jobs må skabes i servicesektoren, og det erfaringsmæssigt må omfatte mange lavproduktive jobs, hvis det skal batte. Og her er det velkendte (Baumol) problem, at produktivitetsstigningerne er små. Hvis lønstigningerne følger de generelle lønstigninger, bliver der skabt for få arbejdspladser. Og følger lønstigningerne produktivitetsudviklingen, får man mange jobs, men stigende ulighed. Det problem kan man så søge at løse gennem indirekte subsidier à la negativ indkomstskat som i USA - eller direkte subsidier, som man kender det fra hjemmeserviceordningen i Danmark.

Så langt følger Esping-Andersen mainstream-økonomerne. Måske for langt, og for deterministisk: Esping-Andersen er analytisk på linje med det danske Erhvervsministerium (hvis diagnose lå bag hjemmeserviceordningen). Men dette ministerium tabte som bekendt definitionskampen, da den strukturelle ledighed faldt. Esping-Andersens styrke

er dog regimebegrebets betoning af institutioner og af samspillet mellem velfærdsstat og økonomi, der giver forskellige "ligevægte". Skandinavien skiller sig ud ved et positivt samspil mellem offentlig omsorgsservice, beskæftigelse til lavproduktive, kvinders erhvervsarbejde og høj fertilitet. Mens den kontinentaleuropæiske model idealtypisk hverken sikrer privat eller offentlig omsorgsservice til familierne eller nye arbejdspladser. Som et interessant resultat fremhæver Esping-Andersen i øvrigt, at det kun er USA, der kan fremvise overbevisende beskæftigelseseffekter af deregulerede arbejdsmarkeder, hvor lønnen følger produktivitetsudviklingen: Herudover har de liberale velfærdsstater ikke haft nogen ekstraordinær vækst i den private servicebeskæftigelse.

Til de politisk-institutionelle aspekter hører også arbejdsmarkedets regulering og samarbejdet mellem staten og arbejdsmarkedets parter. Her kombinerer de skandinaviske velfærdsstater en høj - i Danmark meget høj - jobfleksibilitet (bl.a. liberale afskedigelsesregler) med generøs beskyttelse af de arbejdsløse, hvorved man undgår den stærke insider-outsider opdeling fra Kontinentaleuropa, hvor kun Holland og Østrig skiller sig positivt ud pga. stærk korporatisme. Esping-Andersen er dog opmærksom på den skandinaviske models begrænsninger, fordi omfattende offentlig service også betyder høje og alt andet lige stadig stigende offentlige serviceudgifter i kraft af Baumol-effekten - en ofte overset pointe, som peger på, at mens ukontrollable overførsler er den kontinentaleuropæiske models achilleshæl, så er det i Skandinavien ukontrollable serviceydelser, der er hovedfaren.

Selv om der krydres med interessante empiriske oplysninger, er disse diagnoser dog ret velkendte. Det gælder også den afsluttende diskussion af, hvordan

beskæftigelsen forbedres gennem en flerhed af metoder, herunder også metoder, der accepterer en større indkomstulighed, når blot det kan kombineres med opstigning fra og ikke fastholdelse i lavtlønsjobs. Mainstream par excellence er også den afsluttende appel om bedre uddannelse som middel mod marginalisering. Bogens teoretiske og empiriske kvaliteter til trods, så fornemmer Esping-Andersen at være blevet lidt indfanget af fremherskende problemdefinitioner. Hvilket ikke i sig selv er nogen kritik, men måske fører til et lidt for funktionalistisk perspektiv på velfærdsstaten, og til en underbetoning af de politiske kræfter bag dens fortsatte udvikling.

Velfærdsproblemer og -reformer i forskellige velfærdsregimer

Netop kritikken af overdreven vægt på "funktionel nødvendighed" ligger bag Stein Kuhnle's antologi om *The Survival of the Welfare State*, mens nødvendig tilpasning er nøgleordet for Maurizio Ferrera's og Martin Rhodes' antologi om *Recasting the European Welfare State*, der udspringer af forskningsprogrammet 1998-99 af samme navn ved det Europæiske Universitets Institut (EUI) i Firenze. Samme synspunkt præger Giuliano Bonoli, Vic George og Peter Taylor-Gooby's bog om *European Welfare Futures*, der bl.a. bygger videre på en tidligere antologi om *Squaring the Welfare Circle* (1996). Formlen er: Store udfordringer - nødvendige tilpasninger - institutionel inert - inkrementale forandringer. I øvrigt genfindes dette også i Kuhnle-antologien, hvis bi-dragyderere er delvist overlappende med Ferrera/Rhodes-antologiens.

De to førstnævnte består af en typisk blanding af lande-beskrivelser og ditto sammenligninger - med mere eller mindre udtalt teoretisk-generaliserende sigte - tværgående analyser af bestemte policy

områder (der dog er ret svagt repræsenteret her), samt mere overordnede teorier. De *skandinaviske* lande er beskrevet i tre artikler i Stein Kuhnle's antologi samt af Stein Kuhnle selv i Ferrera & Rhodes-antologien. De tegner ikke overraskende et billede af velfærdsstater, der i Finland og Sverige blev knapt så generøse under 1990'ernes krise, men forbløffende hurtigt er kommet sig, krisens omfang taget i betragtning. De væsentligste systemændringer er på pensionsområdet, hvor selve sikringen dog ikke synes udhulet, samt for Danmarks vedkommende aktivlinjen, som også dyrkes i Norge og Sverige.

De *sydeuropæiske* velfærdsstater præget af en vis konvergens i forhold til det øvrige Europa. Luis Moreno's artikel i Kuhnle-bogen er en glimrende beskrivelse af den spanske velfærdsstat og dens ekspansion til "europæisk normalstandard". Maurizio Ferrera og Elisabeta Gualmini giver i deres bidrag til "*Recasting the European Welfare State*" en grundig beskrivelse af de omfattende italienske reformer i 1990'erne, specielt på det vildtvoksende pensionsområde, hvis gøgeungeeffekt på andre velfærdsområder truede med at blive livstruende for velfærdsstaten, samt på arbejdsanvisning og andre områder, der skabte en uhørt insider/outsider opdeling. I Kuhnle-bogen perspektiverer Maurizio Ferrera dette i forhold til diskussionen om den sydeuropæiske model, hvor han på den ene side konkluderer, at Italien nærmer sig en ordinær kontinentaleuropæisk velfærdsstat, men på den anden side finder dette betænkeligt, fordi denne model er befængt med økonomiske problemer.

Det største "problembarn" er her den tyske velfærdsstat, efterfulgt af den franske og belgiske, mens Holland præsenteres som en stor succes. De fundamentale problemer med den bidragsfinansierede tyske og kontinentaleuropæiske mo-

del er beskrevet af Philip Manow & Erik Seils i artiklen "The Employment Crisis of the German Welfare State", i Ferrera/Rhodes-antologien. Tesen er, at det tyske system er kendetegnet ved "a pathological response pattern ... leading to ever higher levels of unemployment, to a low level of total employment, and to steadily increasing non-wage labour costs, in particular rising social insurance contributions ...(with) ... adverse effects on job growth in the low wage (service) sector and on the competitiveness of German industry in world markets" (p.138). Bruno Palier's bidrag til antologien beskriver tilsvarende mekanismer for den franske velfærdsstat. For en dansk læser er det særlig interessant læsning i lyset af, at Danmark (som forberedelse til mulig EU-tilpasning) var på vej til at indføre et lignende bidragsfinansieret system med skattereformens arbejdsmarkedsbidrag i 1993, hvis økonomiske rationale var, at de skulle synliggøre omkostningerne ved for høje lønstigninger. Men i hvert fald i det tyske tilfælde virker det direkte kontraproduktivt, siger Manow & Seils, fordi systemet er reallønsresistent i forhold til sociale bidrag. De viser videre, hvorledes incitamenterne i det tyske system virker i retning af en ligevægt med tidlig tilbagetrækning og strukturel ledighed (p.157); netop disse mekanismer gjorde effekterne af den tyske genforening selvforstærkende og langvarige.

I Frankrig har reaktionen, som påpeget af Bruno Palier, været et begyndende skift fra bidragsfinansierede over mod skattefinansierede ordninger. Men i øvrigt beskrives også det franske system som stærkt forandringsresistent. Francois-Xavier Merrien & Giuliano Bololi foretager i Kuhnle-bogen en tankevækkende sammenligning mellem den "stærke stat" i Frankrig og den "svage stat" i Schweiz, hvor de påpeger, at det uregelmæssige Schweiz har haft større reformkapa-

citet end Frankrig - fordi ikke mindst den kroniske frygt for at blive rendt over ende af folkeafstemninger (!) har fremtvunget en tradition for konsensus, der muliggør forandring. En lignende forklaring anføres gang på gang på det "hollandske mirakel", bl.a. i Hemerijk, Manow & van Kersbergens bidrag til Kuhnle-bogen, der analyserer forskellen mellem Tyskland og Holland - et fint eksempel på et "most similar design", hvor den forskellige grad og især den forskellige form for korporatisme fremhæves som årsag til den vidt forskellige udvikling i 1990'erne. Denne vellykkede korporatisme fremhæves også i en tilsvarende analyse af forskellen mellem Holland og Belgien i Hemerijk og Visser's bidrag til Ferrera/Rhodes-antologien. Det er således interessant at se, hvorledes den korporatisme, der for få år siden næsten blev afskrevet som forældet, fordi dens status quo bias umuliggjorde forandring og nødvendig tilpasning, i dag anføres som afgørende forklaring på vellykket reformpolitik - et synspunkt, der også stærkt fremhæves i Ferrera's bidrag om Italien.

Når det gælder udviklingen i den *britiske* velfærdsstat, er der ret varierende bedømmelser af, hvorvidt reformerne her skal ses som afvigende eller prototypiske. Bonoli, George og Taylor-Gooby ser i deres bog den britiske udvikling i 1980'erne som et forvarsel om, hvad de mere forandringsresistente kontinental-europæiske velfærdsstater havde i vente i 1990'erne. I sit bidrag til sin og Ferrera's antologi fremhæver Martin Rhodes derimod de britiske særtræk: Forklaringen er iflg. ham fortidens synder i den britiske arbejderbevægelse, hvor det aldrig lykkedes Labour at få fagbevægelsen med på ideen om "social wage" - velfærd til gengæld for løntilbageholdenhed, igen et eksempel på mislykket korporatisme. Han minder også om, at reduktionen af den britiske velfærdsstat startede allerede før

Thatcher/Major-regeringerne, som det til gengæld lykkedes at finde en slags "new functionality between welfare and the economy" (p.177), som New Labour er mere eller mindre tvunget til at videreføre, men som netop er speciel for Storbritannien. En tankegang, der er parallel til Esping-Andersen's regime-perspektiv.

Interessant er også Parry's bidrag til Kuhnle-bogen om det britiske finansministeriums store - og stigende - indflydelse på velfærdspolitikken. Han mener tilmed, at "no Labour government has in practice been able to assert a consistent, distinctive spending philosophy over that of the Treasury" - og at New Labour-regeringen i dag nærmest gør en dyd af nødvendigheden (p.95). Parry afstår fra større generaliserende og teoretiserende betragtninger, men hans bidrag viser, at finansministerierne (og i det hele taget bureaukratiske eliter) indflydelse er et område, som er underbelyst i den komparative velfærdsstatsforskning i dag.

Bøgerne her er om de europæiske velfærdsstater, men Francis Castles har til Kuhnle-antologien skrevet en fin lille introduktion til Sydostasien, USA og New Zealand. Han viser bl.a., hvordan den amerikanske velfærdsstat skaber en negativ spiral af fleksibel løndannelse, der nødvendiggør lavere sociale ydelser, der muliggør endnu lavere lønninger etc. - som så kompenseres med, at skattesubsidier til lavtlønnede bliver en stadig større del af velfærdsstaten. New Zealand, der umiddelbart efter 2.verdenskrig kunne kalde sig den mest højtudviklede velfærdsstat, synes efter 1980'ernes Pinochet-lignende reformer fanget i en situation, hvor den ventede vækst udebliver, mens de sociale problemer er vokset. Ikke et eksempel til efterfølgelse iflg. Castles - og nok samtidig en situation, hvorfra der ikke fører noget spor tilbage.

Endelig behandles også den europæiske integration. Her konkluderer Bonoli

m.fl., at velfærdsstaternes forskellighed gør "social policy harmonization a distant dream" (p.158), samt at "the influence of the European Union on the development of welfare is likely to be limited for the foreseeable future" (p.159). Samme konklusion finde man hos Gerda Falkner i Kuhnle-bogen: "A 'social dimension of the Economic and Monetary Union' is still only wishful thinking by the pro-regulation camp (p.192). Hun fremhæver dog, at man ikke skal undervurdere betydningen af koordinerings-snak og rapportering. Men her kommer man til et spørgsmål om social learning, ideer og (elite)aktører, som står svagt i den komparative velfærdsstatsforskning i dag, jf. nedenfor.

Diagnosen af velfærdsstatens problemer

Selv om diagnosen specificeres fra velfærdsregime til velfærdsregime, så er det de fælles, overordnede "challenges" og dermed fælles overordnede problem-diagnoser, der dominerer den komparative velfærdsforskning i dag. Ferrera & Rhodes taler om "institutional maladjustment between a set of old policy solutions, which are gradually losing both their effectiveness and flexibility, and a set of new societal problems" (p.260), hvor de supplerer "standardlisten" over problemer (arbejdsløshed, lav vækst, demografiske ændringer og ændringer i familien) med stigende sundhedsudgifter, mens Bonoli, George og Taylor-Gooby tilføjer globaliseringen, ÖMU-konvergenskravene samt middelklassens vilje til skattebetaling som yderligere "constraints", der begrænser regeringers handlefrihed: Velfærdsstaten er under pres mellem stigende behov og faldende finansiel kapacitet, og dette problem, der med et udtryk fra en tidligere publikation beskrives som "squaring the welfare circle", må under de nuværende økono-

miske og politiske vilkår løses ved nedskæringer snarere end skattestigninger (pp.119-21).

Hvad det sidste angår, kan det dog undre, at forfatterne ikke diskuterer forskellen mellem de lande, der har et skatte-tryk på 35 og 50 pct. af BNP (p.134), hvilket dels skulle levne nogle lande et betydeligt manøvrerum, dels påkalder sig interesse i sig selv som en forskel, der netop er *opstået* under de sidste 20-25 års globalisering, europæisering og "challenges". I det hele taget er det en mangel ved store dele af den komparative velfærdsstatsforskning i dag, at den sjældent sætter større spørgsmålstejn ved de nævnte "challenges" eller ved "behov for tilpasning".

Bonoli, George & Taylor-Gooby's bog diskuterer dog to konkurrerende syn på tilpasning: Nulsums-perspektivet, som lægger op til prioriteringer, og Social investment-perspektivet, der ser visse velfærdsudgifter som en investering i økonomisk vækst - et synspunkt, som nyder nogen støtte i EU og OECD og har materialiseret sig i satsning på uddannelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Forfatterne konkluderer, at dette synspunkt "makes sense theoretically", men at virkningen er langsigtet, svær at måle, og kan løbe ind i talrige implementeringsproblemer (p.137), hvorfor det næppe ændrer afgørende ved presset. Der er dog to typer af tilpasningsteorier, som angribes frontalt og veloplagt i bogen. Det er nyliberale teorier om velfærdsstatens negative incitamentsvirkninger, forsørgerkultur osv., som testes på basis af mikro-data fra UK og makrodata om økonomisk vækst mv. i hhv. generose og mindre generose velfærdsstater (kapitel 5). Konklusionen er, at "the neo-liberal claim that welfare retrenchment is an inevitable and a necessary prerequisite to economic regeneration is primarily ideological" (p.117). En lige så veloplagt bredside affyres i kapi-

tel 4 mod de teoretikere, som uden empirisk belæg hævder, at borgerne er trætte af statslig velfærd - f.eks. yndlingsversionen Giddens, kommunitarister à la Etzioni mfl.

Når udfordringerne kan fremstå så selvindlysende, er det formentlig en effekt af 1990'ernes økonomiske krise i Europa, som blev forlænget og forstærket af ÖMU-konvergenskravene.⁷ Det gør kriseperspektivet psykologisk forståeligt. At tilpasninger og omprioriteringer kan være *ønskelige*, er en ganske anden sag, men så er man ovre i en anden side, der er underbetonet, nemlig de politiske interesser og ideer bag velfærdsreformerne, jf. nedenfor.

Forandring

Et omdiskuteret punkt i velfærdsstatsforskningen i dag er, hvor meget velfærdsstaterne forandrer sig. Stein Kuhnle's påstand er, at der er tale om "survival": Påstanden om betydelige nedskæringer modsiges iflg. ham af de offentlige udgiftsstatistikker, der snarere viser stigende sociale udgifter. Der er heller ikke sket afgørende forringelser af de sociale sikringer, højest er velfærdsstaten enkelte steder blevet knapt så generøs, mener Kuhnle. Han har langt ad vejen ret, og statistikker og hårde facts er et godt værn mod den asymmetriske oplevelse af indskrænkninger og udvidelser, som kendetegner befolkningen, men også kan ramme velfærdsforskere.

Omvendt har de to øvrige bøger dog også et point, når de anfægter denne opfattelse. Ferrera & Rhodes sammenfatter de fælles træk som:

- tilpasninger til demografien: Pensionssystemer og sundhedsvæsen
- aktiv approach i arbejdsmarkedspolitikken
- større målretning og selektivitet. Men i Sydeuropa også et bedre sik-

kerhedsnet for de svageste

- søgning efter skattefinansierede alternativer til delvis aflastning af sociale bidrag i de kontinentaleuropæiske systemer

Bonoli, George & Taylor-Gooby, der omtaler deres bog som en af de første systematiske studier af "retrenchment", mener, at reelle nedskæringer ofte skjules i udgiftsstatistikken pga. lav økonomisk vækst, stigende behov, samt navnlig af, at mange reformer (som på pensionsområdet) først virker på langt sigt (p.29). Ændringerne i velfærdspolitikken sammenfattes som en *re-kommodificering* (p.48)⁸, der på nogle områder er tilsigtet (som i arbejdsmarkedspolitikken), på andre områder (pensioner, sundhedsvæsen) en uundgåelig sideeffekt, fordi nedskæringer skaber et "social protection gap" (p.46), som bliver udfyldt af private udbydere. Herudover forudser de - i øvrigt i lighed med Kuhnle - at det private marked for velfærd på langt sigt vil vokse i kraft af befolkningens stadig stigende forventninger og større ressourcer.

Den gennemgående konklusion i litteraturen er dog - også hos Bonoli et al., at velfærdssystemerne kun undergår inkrementale, ikke radikale forandringer. Det er et synspunkt, der problematiseres af Kees van Kersbergen i hans bidrag til Kuhnle-bogen om "The declining resistance of welfare states to change". Han præsenterer fire argumenter for, at der godt kan komme større forandringer. De tre argumenter er velkendte: Globaliseringen betyder, at "Politics against markets" bliver til "politics for markets"; EU kan bruges til "blame avoidance", jf. ÖMU-konvergenskriterierne; og privatisering går sin sejrsgang. Som den fjerde tendens nævner han "creeping disentanglement" (en parallel til tidligere tiders "creeping universalism"), hvor små forandringer efterhånden kan slå om i kva-

litativ forandring, når sociale programmer ikke længere giver ordentlig beskyttelse. Forandringer gennemføres ofte ved salamiteknikker, eller ved et væld af sløringmekanismer, som navnlig Paul Pier-son har sat fokus på.⁹ VanKersbergen argumenterer videre med, at selv "small adjustments change ideas and discourses" (p.29) - der kan udløse mere eller mindre selvforstærkende forandringer. Heri kan man kun være enig, men dermed er vi ovre i et andet syn på "path dependency" end det, der har været det gængse i den komparative velfærdsstatsforskning, og vanKersbergen udvikler i øvrigt ikke synspunktet yderligere.

Hvad er forandring?

Når forvirringen om forandring er så stor, skyldes det også, som van Kersbergen anfører, at man mangler ordentlige begreber for forandring - "When is an Innovation?", som Taylor-Gooby har formuleret spørgsmålet uden at tilbyde noget særlig klart svar.¹⁰ Alle er enige om, at det ikke primært er et spørgsmål om forringelser eller forbedringer. Det afgørende er indretningen. F.eks. er det åbenbart, at velfærdsstaten er forandret langt mere i Danmark i 1990'erne end i 1980'erne, selv om pengestrømmen har været rigelig. Det betyder til gengæld også, at det implicitte lighedstegn mellem "forandring" og "nedskæring" i megen aktuel velfærdsstatsforskning ikke holder vand. Igen et eksempel på, at "challenges", i hvert fald med konnotationen akut økonomisk pres, ikke er noget godt udgangspunkt for at studere velfærdsstaternes forandring.

Både Jochen Clasen og Bruno Palier beskæftiger sig i deres bidrag til Ferrera/Rhodes-antologien med spørgsmålet, hvor de trækker på Peter Hall's sondring mellem "first-, second- and third order change".¹¹ Første grads forandring henviser til ændring i niveauer - som under

den borgerlige regerings "grønthøstermetode" i 1980'ernes Danmark. Anden grads forandring består i nye midler. Mens tredje grads forandring henviser til grundlæggende, paradigmatisk forandring med gennemgribende strategiskift. Kun det sidste finder Clasen, kan konstituere en "rigtig" forandring. Ud fra det kriterium finder han, at der er sket grundlæggende paradigmatisk forandring i dansk og engelsk arbejdsløshedspolitik: I Storbritannien bl.a. med vægt på, at det skal kunne betale sig at arbejde, samt på en kommunitaristisk opfattelse af medborgerskab, i Danmark med paradigmet om strukturel ledighed, forestillingen om "den tabte generation", tvungen aktivering mv. Hvorimod forandringerne i Holland, som ikke sjældent anføres som mere vidtgående, ud fra dette kriterium rangerer på et lidt lavere niveau.

Også Bruno Palier beskæftiger sig med problemet i en fremragende oversigtsartikel over Frankrig, hvor han foreslår at oversætte Hall's anden grads forandring med "path dependent change". Men det bygger på en noget snæver opfattelse af "path dependency", som præger mainstream komparativ velfærdsstatsforskning i dag.

Statisk og dynamisk institutionalisme

Det er nemlig kendetegnende for den komparative velfærdsstatsforskning i Europa, at den gennemgående baserer sig på en meget statisk forståelse af institutioner og path dependency. En sådan strider imidlertid grundlæggende mod regimeteorien, hvor f.eks. et af Esping-Andersen's klassiske pointer i "*Three Worlds ...*" var, at lande med en universel, flat-rate pension uvægerligt ville bevæge sig i retning af et helt andet pensionssystem, hvis de ikke udbyggede det med en indkomstrelateret overbygning: -Det ville nemlig åbne for et privat mar-

ked, skabe et dualt pensionssystem, og til sidst ende i selve universalismens modsætning: Et liberalt regime. Politisk status quo fører med andre ord til en helt ny policy path med sin egen indbyggede logiske dynamik. Det er en ganske anden form for institutionel tænkning - og meget bedre i overensstemmelse med grundlæggerne: March og Olsen - end den institutionalisme, der præger den komparative velfærdsstatsforskning, vi har set på her, og som i stigende grad har betonet institutionel inertie og institutioner som "veto points".¹²

Et eksempel på en sådan dynamisk betragtning finder man i Valeria Fargion's bidrag til Ferrera/Roche-antologien: "Timing and development of social care services in Europe". Artiklen rejser spørgsmålet, hvorfor man ikke i Europa følger det skandinaviske mønster for offentlig børnepasning og anden omsorg. Hendes forklaring er, at udviklingen i Skandinavien startede på et tidspunkt, hvor der ikke var restriktioner på de offentlige udgifter, og hvor kommunerne havde den fornødne styrke og selvstændighed (p.67), mens stigningen i kvinders erhvervsfrekvenser først nåede det øvrige Europa under krisen. Derfor konkluderer hun, at "Social care policies in continental and Mediterranean Europe could hardly be expected to follow the Scandinavian path. That path was no longer available" (p.86). Konklusionen er ikke særlig overraskende, men bliver interessant, når den generaliseres til diskussionen om path dependency, for den viser, at ret små forandringer kan udløse store "path dependent" forandringer. I virkeligheden er pointen nøjagtig den samme i Bruno Palier's analyse af forandringerne i den franske velfærdsstat, der starter i det små, men i kraft af nogle selvforstærkende, herunder diskursive mekanismer, faktisk har startet en potentielt ganske omfattende udvikling væk fra bi-

dragsfinansiering over mod skattefinansiering.

Dette svarer - i lighed med van Kersbergen's pointe om "creeping disentanglement" - i virkeligheden meget godt til, hvad man også har set under velfærdsstatens tilblivelse, og dermed kan man sætte spørgsmålstegn ved en af de afgørende præmisser i mainstream komparativ velfærdsstatsforskning i de seneste år, nemlig at nedskæringer må studeres med helt andre analysevinkler og teorier end udvidelser.¹³ Hermed er til- og utilsigtede (dynamiske) path dependencies roget ud af dagsordenen, og samme vej er det gået med interesser, ideer/diskurser og aktører, herunder også ikke-folkevalgte eliteaktører. Hermed er vi tilbage ved Hugh Heclo's dagsorden fra 1974, March & Olsen's fra 1984¹⁴, og Esping-Andersen's fra 1990.

Velfærdsstatsforskningens afpolitisering

Navnlig Esping-Andersen satte i "*Three Worlds...*" politikken på dagsordenen, da han hævdede klassemobiliseringsteorien over for Wilensky's funktionalisme, og andre havde for ham fremhævet politiske aktørers betydning for de tidligt valgte spor (som Esping-Andersen næsten valgte at se bort fra). Men i det sidste årti synes delvist funktionalistiske tankeelementer ("nødvendige" tilpasninger) at have sneget sig ind, og kun få bidrag til de her omtalte publikationer gør noget særligt ud af aktoraspektet. Enkelte steder distancerer f.eks. Bonoli m.fl. sig lidt fra tanken om "pressures" ved at sige, at de vil undersøge, "why welfare retrenchment *has come to be seen* as necessary" (p.2, min udh.), eller, som i kommentaren til nyliberalismen: "Here, as in other areas, it is the political *interpretation* of the evidence, rather than the evidence itself, that is the crucial factor in influencing government policy" (p. 118,

min udh.). Dette konstruktivistiske spor forfølges dog ikke nærmere, og tilsvarende synspunkter hos Kuhnle udfoldes heller ikke særlig langt i de konkrete analyser.

Her betegner Jochen Clasen's og Fiona Ross' bidrag til Ferrera/Rhodes-antologien en afvigelse. Fiona Ross fremhæver i en glimrende artikel netop betydningen af "political agency", hvilket specificeres til ideer, interesser og aktører, og hun stiller spørgsmålstejn ved, om man overhovedet bør tale om en "New Politics of Welfare". Også Clasen er inde på dette, når han taler om muligheder, midler og motiver i arbejdsmarkedspolitikken i UK og Danmark: Der er tale om valg, der må forklares netop som valg. Og - kunne man tilføje - valg, der samtidig er med til at sætte rammer for fremtidige valg. Dels fordi de i sig selv sætter nogle "constraints", dels fordi valg også påvirker fremtidige diskurser.

At den komparative velfærdsstatsforskning har opprioriteret forholdet mellem velfærdspolitik og omgivelser, kan for så vidt kun hilses velkomment. Men den har samtidig bevæget sig i retning med en ubevidst funktionalisme, der stiller politikken i anden række. Det gælder i virkeligheden både politiske aktører (interesser, ideer) og politiske institutioner (ud over institutioner forstået i den indsnævrende betydning som inerti - "veto points"). Og endelig har den komparative velfærdsstatsforskning i for høj grad overtaget fremherskende problemdefinitioner forholdsvis ukritisk, frem for dels at undersøge indholdet nærmere,¹⁵ dels undersøge, hvorfor sådanne problemdefinitioner opstår, og hos hvilke aktører.

Det er en uheldig inskrænkning af den komparative velfærdsstatsforsknings dagsorden, og der er allerede bidrag på vej, som søger at sætte en anden dagsorden. Et gæt vil være, at sådanne

alternativer vil få mere vind i sejlene, såfremt det lykkes de europæiske lande at slippe ud af den langvarige lavkonjunktur, de har befundet sig i - sådan som det allerede i vid udstrækning er sket i Holland, Storbritannien, Irland og Skandinavien.

Konklusion

Ud over den forholdsvis brede enighed om, at velfærdsstaterne i Europa står over for afgørende nye og store "challenges" - en opfattelse, der ovenfor er sat spørgsmålstejn ved - er der en række ganske bemærkelsesværdige konklusioner, som går igen i de nyeste analyser, nogle velunderbyggede, andre lidt mere foreløbige. Man kan navnlig hæfte sig ved,

- at globaliseringen ikke længere ses som den helt store udfordring til velfærdsstaten
- at korporatismen og dens konsensusmekanismer er rehabiliteret som en kilde til problemløsning og effektive forandringer i samfundet
- at det bidragsfinansierede velfærdssystem i de kontinentaleuropæiske lande udpeges ikke kun som et socialt problem, men først og fremmest som kilde til økonomisk lavvækst.
- at europæisk tilpasning på velfærdssområdet ses først og fremmest som et spørgsmål om "social learning" - at landenes policy eliter lader sig inspirere af hinanden - ikke som et spørgsmål om harmonisering eller tilpasningsbehov
- at der faktisk allerede er sket ganske omfattende forandringer i de europæiske velfærdssystemer, specielt på pensionsområdet og sundhedsområdet - for at gøre de to områder økonomisk bæredygtige fremover.

Når det gælder spørgsmålet om, hvorfor og hvordan velfærdsstaten ændrer sig, har vi imidlertid kunnet konstatere en række svagheder i velfærdsstatsforskningen i dag:

- den komparative velfærdsforskning er blevet for funktionalistisk og lægger for stor vægt på velfærdsstatens problemer, for lidt vægt på politikken - såvel politiske institutioner som politiske aktører.
- institutioner og path dependency er blevet reduceret til et spørgsmål om inerti, mens man har forsømt spørgsmålet om dynamiske udviklingslogikker.
- aktører, interesser og ideer er gledet i baggrunden. Det gælder såvel folkevalgte aktører som andre elitegrupper, f.eks. bureaukratiet, eksperter mv.
- man har accepteret påstanden om, at velfærdsstatens angivelige indskrænkning må analyseres afgørende anderledes end dens opståen og udvidelse; dette har også været med til at skubbe aktører, interesser og ideer, såvel som dynamiske path dependencies, i baggrunden.
- man har forsømt kritisk at undersøge problemdefinitionerne - både deres saglige indhold og deres tilblivelse.

Dette skal ikke overskygge, at den komparative velfærdsstatsforskning i disse år leverer vigtige bidrag både til forståelsen af velfærdsstaternes problemer og til politologisk teoridannelse mere generelt; det skal også hilses velkomment, at man normativt diskuterer, om velfærdsstaten kan og bør indrettes væsentligt anderledes i dag end tidligere, fordi en række tidligere opgaver eller prioriteringer i dag forekommer uhensigtsmæssige. Men dels kan det føre til uhensigtsmæssig sam-

menblanding af et analytisk og et normativt perspektiv, dels kan problemorienteringen skygge for en dækkende politologisk forståelse af, hvordan og hvorfor velfærdsstater faktisk ændrer sig.

Noter

1. "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity", *Journal of European Public Policy* vol.5(4), 1998, pp. 539-60.
2. "Recasting European Welfare States: An Introduction", *West European Politics* vol.23(2), p.6.
3. Jf. Neil Gilbert & Barbara Gilbert (1989) *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. New York: Oxford University Press.
4. Dette er også den mest almindelige praktiske policy-vinkel i Danmark, men ofte med omvejen over en diskussion af velfærdsbegrebet, jf. f.eks. LO's velfærdsprojekt i 1999.
5. Jf. Peter Baldwin's (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Jf. den interessante komparative analyse af pensionssystemer og deres effekter hos Axel Westh Pederssen (1999) *The taming of inequality in retirement. A comparative study of pension policy outcomes*. Oslo: Fafo.
7. Hvor Giddens i *The Third Way and its Critics* (Cambridge: Polity Press, 2000) hører til de få, der eksplicit taler om balancerede budgetter som en langsigtet fordel for velfærdsstaten.
8. Ud over en lang række analyser og studier er grundlaget bl.a. også OECD's World Caring survey - en spørgeskemaundersøgelse til regeringene i OECD-landene vedrørende reformtiltag (specielt markedsorienterede reformtiltag) på en lang række områder. Jf. Kalisch, David W., Aman, Tetsuya & Buchele, Libbie A., *Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments. Labour Market and Social Policy Occasional Paper No.33*. Paris: OECD, 1998.
9. Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge University Press, 1994.

10. Peter Taylor-Gooby (1998) When is an innovation? Recent Pension Reform in France, Germany, Italy, and the UK. Aalborg: CCWS Working Paper 6/1998.

11. Peter Hall, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* vol.25(3), 1993, pp. 275-96.

12. Se for en uddybning af dette argument Jørgen Goul Andersen, "Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency". Paper presented at Conference: What Future for Social Security? Cross-national and Multi-disciplinary perspectives 15-17 June 2000, University of Stirling ". Aalborg: CCWS Working paper 15/2000.

13. Paul Pierson, op.cit.

14. "Rediscovering Institutions", *American Political Science Review* vol.78, 1984.

15. Konklusionerne behøver bestemt ikke at være trivielle. Det kan man f.eks. forvisse sig om ved at læse Duncan Gallie & Serge Paugam (eds.) *Welfare Regimes and the Expe-*

riences of Unemployment in Europe (Oxford: Oxford University Press, 2000), der former sig som et langt, men nuanceret, opgør med de fremherskende problemdefinitioner omkring arbejdsløsheds- og marginaliseringsproblemer i Europa.

Litteratur

Gösta Esping-Andersen 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press. ix + 207pp.

Guliano Bonoli, Vic George & Peter Taylor-Gooby 2000: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Bristol: Polity Press. ix + 190 pp.

Maurizio Ferrera & Martin Rhodes, eds. 2000: *Recasting European Welfare States. West European Politics* vol.23(2). *Special issue*. 300 pp.

Stein Kuhnle, ed. 2000: *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge. xi+246 pp.